VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 66)
z dnia 10 stycznia 2018 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 66)

10 stycznia 2018 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: K 24/16, SK 25/16, SK 6/17, SK 21/17.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Wojciech Arndt** – dyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Andrzej Pogłódek, Krzysztof Oplustil, Jarosław Wyrembak** – eksperci BAS, oraz **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – pracownicy sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych z dyrektorem Wojciechem Arndtem. Witam panie poseł i panów posłów.

Porządek dzienny macie państwo przed sobą. Mamy dziś w nim zaopiniowanie zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: K 24/16, SK 25/16, SK 6/17, SK 21/17.

Jeżeli nie usłyszę głosu sprzeciwu, uznam, że Komisja przyjęła porządek dzienny. Sprzeciwu nie słyszę. Porządek dzienny przyjęliśmy i przystępujemy do jego realizacji.

Pierwsza sprawa – K 24/16. Tą sprawą zajmuje się pan poseł Wojciech Szarama. Pan poseł prowadzi w tej chwili posiedzenie innej komisji. Proszę o przedstawienie projektu stanowiska Biuro Analiz Sejmowych.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Andrzej Pogłódek:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, dziękuję za udzielenie głosu. Przedstawię krótko stanowisko w sprawie o sygnaturze akt K 24/16. W sprawie tej zaskarżone są dwa przepisy: art. 168b i art. 237a Kodeks postępowania karnego. Rdzeń konstrukcyjny obu zaskarżonych przepisów jest jednolity, wyraża to jasno rozstrzygnięcie prawodawcy, który przyznał prokuratorowi prawo decydowania o wykorzystaniu w postępowaniu karnym dowodu popełnienia przestępstwa, uzyskanego w rezultacie legalnie przeprowadzonej procedury kontrolnej.

W naszej ocenie, skuteczne zaskarżenie powołanych rozstrzygnięć prawodawcy – stanowiących przedmiot wniosku rzecznika – wymagałoby w istocie wykazania, że przyznanie prokuratorowi kompetencji do decydowania, na etapie postępowania przygotowawczego, jakie dowody na poparcie oskarżenia przedstawi sądowi, jest sprzeczne z konstytucją. W naszej ocenie analiza wniosku RPO jednoznacznie wskazuje, że nie wykazał on, że tak jest. Poza tym, naszym zdaniem, nie jest to w ogóle możliwe.

Rzecznik także błędnie odczytał w swoim wniosku istotę regulacji, która mieści się w art. 168b i art. 237a k.p.k., co w konsekwencji przesądziło o tym, że oparł swój wniosek na podstawie, która nie znajduje merytorycznego umocowania w treści tych przepisów.

Trzeba stwierdzić, że normy prawne, które wynikają z zaskarżonych przepisów, nie regulują instytucji zgody następczej, co wyraźnie wynika z ich treści, już nawet *prima facie*, zaś pogłębiona ich analiza może tylko utwierdzać w takim przekonaniu. Nie wprowadzają „nieograniczonego katalogu przestępstw, które uzasadniają wykorzystanie w postępowaniu karnym materiałów uzyskanych w wyniku niejawnych działań”. Nie „niweczą gwarancyjnego charakteru przepisów” i nie przywracają „arbitralności niejaw-

nych działań władzy publicznej", gdyż odnoszą się wyłącznie do wykorzystania materiałów pozyskanych w toku legalnych procedur, poddanych kontroli sądowej, i stosowanych w granicach przez prawo wyznaczonych. Nie dopuszczają w szczególności możliwości stosowania tzw. kontroli operacyjnej i podsłuchiwania oraz utrwalania rozmów w celu pozyskania dowodów jakiegokolwiek przestępstwa popełnionego przez kogokolwiek. Nie znoszą wcześniej ustalonego przez prawo warunku zakładającego, że mogą być one ukierunkowane wyłącznie na ściganie tzw. „przestępstw katalogowych".

Prawdą jest natomiast, że analizowane przepisy potwierdzają możliwość wykorzystania wszelkich dowodów przestępstw, pozyskanych w ramach legalnie stosowanych procedur – niejako „przy okazji" ich stosowania – „nie tylko do ścigania poważnych przestępstw, opisanych precyzyjnie w prawie, lecz również do ścigania każdego przestępstwa", co, w naszej ocenie, stanowi pozytywny element tych przepisów, a właściwie walor tych przepisów, ponieważ obowiązkiem władzy publicznej jest ściganie każdego przestępstwa. Natomiast ich sprawcy nie mogą korzystać z ochrony prawnej rozciąganej przez ustrojodawcę i przez prawodawcę zwykłego nad konstytucyjnymi prawami i wolnościami, gdyż żaden czyn kryminalny nie może mieścić się w sferze konstytucyjnych praw i wolności.

Prokuratorzy w toku swojej działalności związani są zasadą legalizmu, która pozostaje w związku z konstrukcją demokratycznego państwa prawnego. W wyniku stosowanych procedur kontrolnych pozyskiwane są czasami dowody przestępstw nawet bardziej karygodnych niż tzw. „przestępstwa katalogowe", czego wnioskodawca nie uwzględnił, gdyż kategorią „poważnych przestępstw" operuje jedynie w odniesieniu do tzw. „przestępstw katalogowych", czy też, jak pisze, „opisanych precyzyjnie w prawie".

Zaskarżone przepisy dotyczą dowodów, ponownie chcę to podkreślić, zdobytych legalnie w ramach dopuszczalnej kontroli operacyjnej. O legalności dowodu – i o tym, czy jest on zdobyty w zakresie dopuszczalnej kontroli operacyjnej, czy też poza tym zakresem – nie stanowi bowiem ta okoliczność, czy dotyczy on przestępstwa nazywanego przestępstwem „katalogowym", czy też jakiegokolwiek innego przestępstwa, a ta okoliczność, czy został zdobyty z zachowaniem prawnie określonych warunków.

Podsumowując, wniosek RPO oparty został na niezasadnych ustaleniach co do treści art. 168b oraz art. 237a k.p.k., polegających na przyjęciu tez, które nie znajdują umocowania ani w treści zaskarżonych przepisów, ani w ich uzasadnieniu, a według których zaskarżone przepisy ustanawiają instytucję „zgody następczej prokuratora", podczas gdy zarówno tekst ustawy z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie Kodeksu postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, jak i jego uzasadnienie, jednoznacznie wskazuje, że prawodawca definitywnie i konsekwentnie wyeliminował specyficzną konstrukcję tzw. „zgody następczej", która pojawiła się dopiero w lutym 2011 roku.

Rzecznik pominął także istotę rozwiązań ustanawianych przez dyspozycję zaskarżonych przepisów, które wolne są od kontrowersji w perspektywie konstytucyjnej, gdyż odnoszą się do oczywistych atrybutów władzy decyzyjnej prokuratora na etapie postępowania przygotowawczego. Niezasadnym jest także przyjęcie, że w zakresie objętym treścią hipotez zaskarżonych przepisów prawodawca ustanawia nowości normatywne, gdyż nawiązał on jedynie do reguł uprzednio obowiązujących. Tylko je nieco dookreślił, a było to spowodowane rodzącą się praktyką sądową, która wypaczała sens poprzednio obowiązujących przepisów. Wniosek opierał się także na niezasadnych rozumowaniach logiczno-językowych, implikujących wniosek, że dowody, o jakich traktują hipotezy zaskarżonych przepisów, są dowodami pozyskanymi nielegalnie, podczas gdy tak nie jest.

W związku z tym nasza propozycja jest taka, aby stwierdzić, że:

1) art. 168b ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, nie jest niezgodny z art. 47, art. 49, art. 50, art. 51 ust. 2 konstytucji, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji, a także z art. 45 ust. 1, art. 51 ust. 4 i art. 77 ust. 2 konstytucji;

2) art. 237a wskazanej ustawy nie jest niezgodny z art. 47, art. 49, art. 50, art. 51 ust. 2 konstytucji, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji, a także z art. 45 ust. 1, art. 51 ust. 4 i art. 77 ust. 2 konstytucji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Wojciech Szarama poinformował mnie, że zapoznał się z propozycją stanowiska i ją popiera. Otwieram dyskusję. Czy są uwagi do zaproponowanego stanowiska? Nie słyszę. Przechodzimy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (8) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (4)

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko.

Przechodzimy do kolejnej sprawy – SK 25/16. To również sprawa, którą zajmuje się pan Wojciech Szarama. Proszę BAS o jej przedstawienie.

Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:

Postaram się krótko przedstawić tę sprawę. Zaskarżony był częściowo art. 98 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego. Analiza skargi wraz z uzasadnieniem prowadzi do wniosku, że skarżący kwestionuje zgodność art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. w zakresie, w jakim ogranicza zwrot niezbędnych kosztów procesu stronie wygrywającej proces, a niereprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego, do wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego. Skarżący podnosi, że jest to niezgodne z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 konstytucji, w związku z art. 2 konstytucji.

Przedmiotem oceny w sprawie jest nierówne traktowanie strony wygrywającej proces, co do zasad zwrotu kosztów postępowania, zależenie od tego, czy w procesie występowała z pomocą profesjonalnego pełnomocnika procesowego, czy też sama. Dodatkowo do sprawy przyłączył się RPO, który wniósł o rozszerzenie wzorca kontroli o art. 31 ust. 3 konstytucji, czyli zasadę proporcjonalności. Rzecznik wniósł jednocześnie o objęcie wzorcem kontroli całego art. 98 § 2. W naszej ocenie, o ile RPO ma prawo rozszerzać wzorce kontroli, to nie może rozszerzać zakresu przepisu, który podlega kontroli, chyba że jest to skarga konstytucyjna.

Uprzedzając pewne późniejsze rozważania, w naszej ocenie nie budzi zasadniczych wątpliwości zdanie skarżącego o zakresowej niezgodności tego przepisu z art. 32 ust. 1 i art. 35 ust. 1, w zawiązku z art. 2 konstytucji. Niezgodność ta, a co najmniej jej rażący stopień, który przesądza o tym, że przepis jest niezgodny z konstytucją, nie jest wynikiem samej jego treści, a jest wynikiem praktyki jego stosowania przez sądy, która przesądziła o nadaniu wypływającej z niego normie prawnej określonego kształtu.

Uregulowanie przyjęte w zaskarżonym przepisie oznacza, że w przypadku strony wygrywającej, niereprezentowanej przez profesjonalnego pełnomocnika, suma kosztów przejazdów i równowartość utraconego zarobku nie może przekraczać wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego. W świetle praktyki stosowania wyżej wymienionego zakwestionowanego przepisu trzeba powiedzieć, że prowadzi to do niezgodnego z konstytucją zróżnicowania w grupie mającej tę samą cechę.

W naszej bowiem ocenie, nie stanowi cechy istotnej dla ustalenia niezbędnych i celowych kosztów procesu, na potrzeby ich zwrotu, to, czy strona wygrywająca była reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika procesowego, czy też nie. Tymczasem praktyka stosowania tego przepisu nie zapewnia równości podmiotów, które posiadają tę samą cechę relewantną, czyli mamy tu niezgodność z art. 32 ust. 1 konstytucji.

Podkreślić należy, że prawo do sądu nie może zaistnieć w przypadku jego ograniczenia przez bariery ekonomiczne. Oczywiście, o ustanowieniu takich barier i naruszeniach możemy mówić dopiero w przypadku nadmiernie wysokiego ryzyka. Praktyka stosowania tego przepisu, wobec istniejącego braku uznania przez sądy faktycznego wynagrodzenia adwokata w siedzibie sądu, stanowi naruszenie art. 35 ust. 1 konstytucji. Oczywiście nie oznacza to niekonstytucyjności istnienia w ogóle pewnych ograniczeń w zwrocie, nawet celowych i niezbędnych kosztów procesowych przez stronę przegrywającą. Jednak, zgodnie z art. 2 i zasadą przyzwoitej legislacji, musi to mieć charakter wyjątkowy, musi to być realizacją, jak Trybunał w swoim orzecznictwie podkreśla, pewnej sprawiedliwości i słuszności, a tu mamy automatyzm. Skoro mamy automatyzm, to nie możemy mówić, że przepis i wywodzona z niego norma prawna służą realizacji tego typu wartości.

W naszej ocenie, zgodne z konstytucją jest takie rozumienie użytego w zaskarżonym przepisie pojęcia: „wynagrodzenie jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie

sądu procesowego", zgodnie z którym sądy przyznają zwrot kosztów procesu wynikających ze stawek urzędowych. Podczas gdy przepis zdaje się sugerować, że wynagrodzenie powinno być różne w przypadku różnych sądów. Wydaje się, że ustawodawcy chodziło w tym przepisie o dopasowanie owego limitu do warunków rynkowych istniejących na lokalnym rynku, właściwym dla siedziby sądu. Na taką interpretacje wskazywałaby konsekwencja ustawodawcy, który w tym samym przepisie odróżnił dwa pojęcia w całym art. 98. Wynagrodzenie jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego oraz wynagrodzenie nie wyższe, niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach. Gdyby ustawodawca nie chciał różnicować tych pojęć, to zgodnie z zasadami poprawnej legislacji, wywodzonymi z art. 2 konstytucji, powinien użyć tych samych nazw. Jeżeli jednak tego nie robi, to musimy przyjąć, że te pojęcia chciał zróżnicować. Tymczasem praktycznie nie jest to różnicowane. Co powoduje ograniczenie w zakresie dostępu do sądu podmiotu poszukującego ochrony prawnej. W wyniku tego, w naszej ocenie, treść nadana art. 98 § 2, zdaniu drugiemu k.p.c. powoduje, że jest on niezgodny z art. 35 ust. 1, w związku z art. 2 konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności argumentacji nie możemy podzielić, ponieważ, jak już wcześniej było wskazywane, nie jest wykluczone ustanawianie pewnych wyjątków od zwrotu słusznych kosztów. Ustawodawca ma takie prawo, przy zachowaniu pewnych rygorów wynikających z zasady proporcjonalności. Nie można więc podzielić stanowiska, że zaskarżony przepis sam w sobie, z tego powodu, że ustanawia jakikolwiek limit, jest niezgodny z konstytucją. Wręcz przeciwnie, w naszej ocenie regulacja ta, w przypadku stosowania jej w praktyce sądowej zgodnie z jej konstytucyjnym sensem, zgodnie z intencjami ustawodawcy, służyłaby realizacji takich wartości konstytucyjnych, jak równość i sprawiedliwość społeczna. W związku z tym należy uznać, że art. 98 § 2, zdanie drugie k.p.c., nie jest niezgodny z art. 35 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Podsumowując należy stwierdzić, że art. art. 98 § 2, zdanie drugie k.p.c., w zakresie, w jakim ogranicza zwrot niezbędnych kosztów procesu stronie wygrywającej proces, a niereprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego, do wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1, w związku z art. 2 konstytucji, oraz nie jest niezgody z art. 45 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Również w tym przypadku pan poseł Szarama popiera zaproponowane stanowisko. Otwieram dyskusję. Pan poseł Eugeniusz Kłopotek, proszę bardzo.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

W pewnym momencie trochę się zgubiłem. Czyli znowu tak, jak myślę. Ktoś wynajmuje profesjonalnego obrońcę i musi mu pokryć koszty tego wynajęcia. Potem przegrywający mu to zwraca. Rozumiem, że chodzi o to, że zwykle koszt wynajęcia profesjonalnego obrońcy jest wyższy. Jeśli go nie wynajmujesz, bronisz się sam, wygrywasz, a wtedy sąd zwraca ci koszty urzędowe, czyli koszty wynajęcia obrońcy z urzędu. Teraz ta osoba uważa, że to jest niesprawiedliwe, że koszty powinny być wyższe. Jak to ocenić?

Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:

Panie pośle, chodziło o to, że w normalnej sytuacji, gdyby był to profesjonalny pełnomocnik, to on musiał dojechać do sądu. Wtedy sąd za celowy koszt uznałby koszt jego dojazdu. Natomiast ten pan jeździł autostradą do Opola, reprezentował się sam, a zwrócone mu urzędowe stawki były niższe od poniesionych przez niego kosztów celowych.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Czyli osoba skarżąca uważa, że oprócz zwrotu kosztu wynagrodzenia adwokata z urzędu sąd powinien mu jeszcze zwrócić koszty przejazdu.

Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:

Nie, on domagał się tego, co wynika z ustalenia, jakie koszty poniósłby adwokat.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Tak, ale jeden adwokat wyceni się wyżej, a drugi niżej. To jest nie do zrobienia.

Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:

Jakie byłyby koszty celowe i uzasadnione w siedzibie sądu.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Jakie jest nasze ostateczne stanowisko?

Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:

Stanowisko jest takie, że przyznajemy mu rację w zakresie, że różnicowanie zasad zwrotu kosztów narusza zasadę równości, ogranicza prawo do sądu, a także zasady poprawnej legislacji, ale nie jest nieproporcjonalne, ponieważ mogą być pewne ograniczenia.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Kto z państw chciałby zabrać głos? Nie ma chętnych. W takim razie przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (11) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (5)

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko.

Przechodzimy do kolejnej sprawy – SK 6/17. Nie ma pana posła Piotrowicza, a zatem proszę Biuro Legislacyjne o przedstawienie tej sprawy.

Ekspert z BAS Krzysztof Oplustil:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze SK 6/17 została zainicjowana skargą konstytucyjną na kanwie następującego stanu faktycznego. Na podstawie decyzji komendanta stołecznego Milicji Obywatelskiej z 25 lipca 1980 roku ojciec skarżącego, który był funkcjonariuszem MO, otrzymał przydział służbowego lokalu mieszkalnego w Warszawie. Pan ten zmarł, a lokal zajmowała nadal jego żona oraz syn. Pani również zmarła i lokal ten, tzw. lokal służbowy, zajmował jego syn. W dniu 24 czerwca 2014 r. komendant stołeczny policji wydał decyzję nakazującą skarżącemu, wraz ze wszystkimi osobami z nim zamieszkującymi, opróżnienie zajmowanego lokalu i przekazanie go w stanie wolnym. Od tej decyzji skarżący się odwołał, a następnie złożył skargę do sądu administracyjnego i do NSA. Przeszedł przez wszystkie instancje, a jego skargi zostały oddalone.

W rezultacie skarżący skierował skargę konstytucyjną, wskazując, że przepis ustawy o Policji, art. 95 ust. 3 pkt 3, na podstawie którego została wydana decyzja o opróżnieniu lokalu, narusza przepisy konstytucji, a przede wszystkim: art. 30 konstytucji, który wyraża zasadę nienaruszalności i poszanowania godności człowieka, art. 75 konstytucji, który jest normą programową mówiącą o tym, że należy dążyć do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz art. 32, art. 2 i art. 45 konstytucji, mówiący o prawie do sądu. Swój zarzut skarżący przede wszystkim opiera na tym, że zaskarżony przepis dopuszcza eksmisję z lokalu w trybie egzekucji administracyjnej, która nie przewiduje środków ochrony osoby eksmitowanej takich, jakie są przewidziane w ustawach cywilistycznych, w ustawie o prawach lokatorów, w Kodeksie cywilnym, w Kodeksie postępowania cywilnego. To jest tryb administracyjny, a więc nie ma możliwości odwołania się do sądu powszechnego, sądu cywilnego. To są najważniejsze zarzuty.

Analiza formalno-prawna jest w tej kwestii istotna, bo TK w dniu 15 listopada 2017 roku rozstrzygnął sprawę o sygnaturze SK 29/16, która była identyczna jak ta. Chodziło w niej o panią, która była wstępną byłego funkcjonariusza MO i kwestię ochrony prawa do lokalu służbowego. TK uznał ten przepis, który zaskarżył w niniejszej sprawie skarżący, za zgodny z konstytucją, wskazując, że uzasadnione jest szczególne traktowanie lokali funkcyjnych. Tu nie chodzi tylko o lokale policyjne, ale o lokale innych służb mundurowych, wymienione w innych ustawach szczególnych. Uzyskanie tego lokalu ściśle wiąże się ze stosunkiem służbowym funkcjonariusza. Dlatego prawo do korzystania z tego lokalu oprócz niego mają też osoby, które są uprawnione do renty rodzinnej. Inne osoby nie mogą powoływać się na przepisy Kodeksu cywilnego czy przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, które przewidują możliwość wstąpienia w stosunek najmu osób najbliższych. Zarzut, który w tej sprawie podnosi skarżący, że nie może wstąpić w stosunek najmu po zmarłym ojcu, w świetle tego orzeczenia TK nie może się ostać.

Natomiast problemem jest to, że w tym standardzie ochrony osób eksmitowanych mówi się o tzw. eksmisji donikąd, czy eksmisji na bruk. Również tym zajął się TK w swoim orzeczeniu, o którym wspomniałem. Odwołał się do swojego orzeczenia z 18 października 2017 r., w którym stwierdził niekonstytucyjność przepisów art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – do tego przepisu odwołują się regulacje ustawy o Policji. Ten przepis wykazywał istotne deficyty konstytucyjne, gdyż dopuszczał możliwość eksmisji donikąd, eksmisji na bruk. W tym wyroku TK uznał ten przepis za niekonstytucyjny dlatego, że nie przewiduje standardów ochrony, chociażby takich, jakie są przewidziane w Kodeksie postępowania cywilnego – lokal zastępczy, okresy ochronne, brak możliwości eksmitowania w określonych porach roku itd.

TK rozstrzygnął, że przepisy ustawy o Policji są zgodne, bo chodzi o to, żeby ten zasób lokali pozostawał w dyspozycji właściwego ministra i właściwej służby, żeby był przeznaczony do użytku funkcjonariuszy. Natomiast ochrona osób, które są eksmitowane, powinna być zapewniona przez odpowiednie regulacje ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Argumentacja przygotowana w projekcie stanowiska powtarza w znacznej mierze argumenty TK, uznając, że zachodzi w tej sprawie tzw. przesłanka negatywna, *ne bis in idem*, czyli zbędność rozstrzygania problemu konstytucyjnego, o którym już rozstrzygnął TK.

Art. 45 – prawo do sądu, również w ocenie projektodawcy nie zasługuje na uzasadnienie. Po pierwsze, argumentacja jest niewystarczająca; po drugie, TK stwierdził w swoim orzecznictwie, iż sam fakt, że sprawa jest rozstrzygana przez sądy administracyjne, a nie przez sądy cywilne, czyli tzw. sądy powszechne, nie uzasadnia jeszcze zasadności zarzutu naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu, bo również sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości w Polsce. Dziękuję, to wszystko.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chce zabrać głos? Poseł Eugeniusz Kłopotek, bardzo proszę.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Powiem tak, co do lokalu służbowego, to nie mam wątpliwości, że powinien być oddany do dyspozycji tego, kto zawiaduje tymi lokalami. Ale proszę zauważyć pewną niekonsekwencję. Gdyby miało być tak na ostro i ściśle, to w momencie śmierci funkcjonariusza żona z dziećmi powinna być eksmitowana.

Ekspert z BAS Krzysztof Oplustil:

Panie pośle, prawo dalszego zamieszkiwania mają osoby, które są uprawnione do renty rodzinnej. Natomiast w tym przypadku syn był już dorosły i stracił to prawo.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Rozumiem, czyli przy rencie rodzinnej tak, a potem już nie. To już jest coś. Teraz zgodziłbym się z tym. Rozumiem, że tak było w uzasadnieniu tego drugiego wyroku z października, że w tym momencie obowiązek przyznania lokalu zastępczego spoczywa na samorządzie gminy. W tym kierunku to idzie. Czy w naszym stanowisku też tak uważamy, że nie można wyrzucić na bruk i się w ogóle nie przejmować, bo to może być rodzina wielodzietna, biedna, różnie bywa. W takim kierunku idziemy? Dobrze.

Ekspert z BAS Krzysztof Oplustil:

Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, że standardowi konstytucyjnemu nie odpowiada norma, która dopuszcza możliwość eksmisji donikąd, czyli bez gwarancji. Ale to jest problem nie tych ustaw, które przewidują prawo do lokalu funkcyjnego, tylko ogólniejszy problem postępowania przy egzekucji administracyjnej.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Więcej wątpliwości nie słyszę. Jeszcze pani poseł Danuta Pietraszewska. Proszę bardzo.

Poseł Danuta Pietraszewska (PO):

Chcę się jeszcze upewnić, że ten człowiek nie będzie eksmitowany na bruk dopóki nie dostanie propozycji lokalu zastępczego, że nie będzie tak, że najpierw będzie egzekucja,

a potem niech się nim samorząd zajmie. Tylko najpierw samorząd przedstawi propozycje, a potem dopiero ten, kto zajmuje lokal służbowy, będzie go musiał opuścić.

Ekspert z BAS Krzysztof Oplustil:

Pani poseł, tak nie będzie, bo TK wyraźnie określił w wyroku z 18 października, że ten przepis utracił moc. Wyrok został opublikowany i nie został odroczony, więc o eksmisji na bruk nie można mówić, bo tego nie ma w systemie.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Witamy w naszej Komisji nowego członka, pana posła Jerzego Jachnika, który w tej chwili zgłasza się do głosu. Proszę bardzo.

Poseł Jerzy Jachnik (Kukiz15):

Dziękuję bardzo. Mam wątpliwość innego typu. Gmina Zawoja, leśniczówka – mieszkanie służbowe, leśniczy, który przez 50 lat wykonywał zawód umiera, zostaje żona, nadleśnictwo dalej czeka, żona umiera, zostają dzieci. W tej gminie nie ma mieszkania zastępczego, bo to jest miejscowość, w której są tylko budynki prywatne. Nie ma możliwości, bo trzeba by było wynająć mieszkanie w jakimś domu prywatnym. Efekt jest taki, że nadleśnictwo buduje nową leśniczówkę dla nowego leśniczego. Pytanie jest takie: Czy nie popadamy w przesadę?

Dobrze jeżeli to jest miasto, ale jeżeli są to takie miejscowości, jak ja podaje, to na dobrą sprawę instytucja, która daje mieszkanie służbowe funkcjonariuszowi na określony czas pełnienia funkcji, to mieszkanie traci, bo albo musi kupić nowe, albo wybudować nowe. Co w takim przypadku?

Ekspert z BAS Krzysztof Oplustil:

Panie pośle, to jest właśnie problem, na który zwrócił uwagę TK, że te lokale, stanowiące elementy zasobu pozostającego do dyspozycji właściwej służby, powinny służyć temu celowi, czyli być wykorzystywane jako lokale służbowe. To uzasadnia szczególne regulacje, które dopuszczają możliwość eksmisji. Natomiast TK nie zajmował się takim szczególnym problemem jak leśniczówki. Jak jednak rozumiem, na podstawie tej ustawy, dotychczas była możliwość eksmisji donikąd, do momentu wyroku z października, w trybie administracyjnym, tych osób, które nie mają renty rodzinnej. To jest pytanie, na ile najbliżsi członkowie rodziny mają prawo do lokalu służbowego.

Poseł Jerzy Jachnik (Kukiz15):

Najbliżsi członkowie rodziny mają, ale w pewnym momencie dzieci osiągają pełnoletniość i już tego prawa nie mają.

Ekspert z BAS Krzysztof Oplustil:

Tam są przepisy szczególne (akurat na potrzeby tej sprawy ich nie analizowałem), które określają przesłanki, jakie trzeba spełnić, aby otrzymać lokal zastępczy. To też nie jest tak, że każdy go dostaje, trzeba spełnić określone przesłanki ustawowe.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Więcej głosów nie słyszę. Przechodzimy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (13) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (7)

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko.

Przechodzimy do kolejnej sprawy o sygn. akt SK 21/17. Też Biuro Analiz Sejmowych. Proszę bardzo.

Ekspert z BAS Krzysztof Oplustil:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, ta sprawa również została zainicjowana skargą konstytucyjną pani, która została wpisana jako właścicielka nieruchomości w księdze wieczystej prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Łodzi. Skarżąca jest następczynią prawną pana, który nabył tę nieruchomość jeszcze na podstawie dokumentu nadania ziemi z 1949 roku. Skarżąca dowiedziała się w 2011 roku, że dla działki, której ona jest właścicielką, jest prowadzona jeszcze inna księga wieczysta, założona na wniosek starosty łódzkiego. Podstawą wpisu w tej innej księdze była decyzja prezydenta miasta Łodzi

z 24 września 1976 roku, wydana na podstawie ustawy ze stycznia 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów.

Poprzednik prawny skarżącej nie był stroną tego postępowania, tzw. postępowania scaleniowego. Ten fakt stanowi naruszenie ówcześnie obowiązujących przepisów prawa, czyli ustawy z 1968 r. o scaleniu gruntów, która przewidywała, że w przypadku scalenia gruntu zabudowanego osoba zamieszkująca, właściciel musi być uczestnikiem tego postępowania. W świetle skargi konstytucyjne ze stanu faktycznego wynika, że ten przepis został naruszony.

W związku z pismem ze stycznia 2014 roku skarżąca wystąpiła z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji scaleniowej prezydenta miasta Łodzi, tej z 1976 roku. Ten wniosek został wniesiony do ministra rolnictwa i rozwoju wsi. Jednak postanowieniem z maja 2014 minister odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tej decyzji. W uzasadnieniu wskazał, że zgodnie z obowiązującym w trakcie orzekania przepisem art. 33 ust. 2 ustawy z 26 marca 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów, w brzmieniu nadanym ustawą z 30 sierpnia 2013 r. o zmianie tej ustawy, do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych nie stosuje się art. 145, 135b oraz 154 i 156 k.p.a., jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna, upłynęło 5 lat.

Minister wydał decyzję i art. 33 ust. 2 ustawy scaleniowej jest przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie. Jeszcze raz. Przepis ten, znowelizowany w 2013 roku, wyłącza tryby nadzwyczajne wzruszania decyzji administracyjnych, wydanych z naruszeniem prawa, jeżeli od dnia ich wydania upłynęło 5 lat. Czyli powiedziano, że decyzje wydano w 1976 r., a więc termin wzruszenia upłynął w 1981 roku.

Pani odwołała się do sądów administracyjnych, WSA i NSA, między innymi wskazując, że przepis art. 33 ust. 2 wyłącza stwierdzenie nieważności decyzji, ale nie wyłącza przepisu art. 158, który przewiduje możliwość wydania decyzji ustalającej, iż decyzja została wydana z naruszeniem prawa. Decyzja jest ważna, ale została wydana z naruszeniem prawa. Takie ustalenie jest potrzebne jako tzw. prejudykat, aby następnie dochodzić w postępowaniu cywilnym, na podstawie art. 417^1 § 2 k.c., odszkodowania z tytułu wydania decyzji naruszającej prawo. Mechanizm wygląda tak, że aby dochodzić tego odszkodowania należy najpierw uzyskać prejudykat. Jak podnosi skarżąca, ponieważ minister nie tylko odmówił stwierdzenia nieważności, ale też tego, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa, nie ma możliwości uzyskania prejudykat, co zamyka jej drogę dochodzenia odszkodowania.

W tym miejscu powołuje wzorce konstytucyjne, jak prawo własności, naruszenie prawa własności, art. 21, art. 64 ust. 2, również prawo do sądu – art. 64 ust. 2 i 3, art. 21 ust. 1 i 2, prawa majątkowe i prawo do sądu oraz art. 77 ust. 1, w związku z art. 7 konstytucji, czyli konstytucyjne prawo do żądania naprawienia szkody wyrządzonej wskutek niezgodnego z prawem działania władzy publicznej.

Proponuje się, aby sprawę zamknąć na etapie analizy formalno-prawnej. Skarga konstytucyjna przysługuje bowiem dopiero wtedy, gdy jest orzeczenie ostatecznie orzekające o prawach i wolnościach konstytucyjnych skarżącego/skarżącej, które zostało wydane na podstawie zaskarżonego przepisu prawa. Skarżąca wskazuje przede wszystkim naruszenie praw majątkowych, czyli prawa do ochrony własności, prawa do odszkodowania za bezprawne działania władzy publicznej. Jednak nie ma ostatecznego wyroku, gdyż takim ostatecznym orzeczeniem mógłby być dopiero wyrok sądu cywilnego, który nie oddaliłby powództwo skarżącej o naprawienie szkody wynikającej z bezprawia legislacyjnego czy bezprawia administracyjnego.

Proponujemy złożenie wniosku do TK o umorzenie postępowania ze względu na niespełnienie przesłanki skargi konstytucyjnej, jaką jest wyczerpanie drogi prawnej i uzyskanie ostatecznego orzeczenia w postaci wyroku cywilnego. Jeżeli chodzi o art. 45, to rzeczywiście można się zastanawiać, czy nie zostało tu naruszone prawo do sądu. W tej kwestii skarga wykazuje deficyty argumentacyjne, bo ta jednozdaniowa argumentacja nie wystarcza, w ocenie autora projektu, aby przyjąć, że spełnia ona standardy wymagane w orzecznictwie TK w zakresie uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Matusiewicz, bardzo proszę.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Dziękuję bardzo. Mam pytania dotyczące stanu faktycznego. Może by go pan przybliżył. Sytuacja jest bowiem taka, Wysoka Komisjo, że na jedną nieruchomość są dwie księgi wieczyste. Która została założona wcześniej? Co wynika ze stanu faktycznego? Czy był zbiór dokumentów, zanim założono księgę wieczystą? Czy była sprawa cywilna o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym? Chyba nie, chyba nie było takiej sprawy.

Ekspert z BAS Krzysztof Oplustil:

Nie, nie było.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Jest zasada, która wynika z ustawy o księgach wieczystych, czyli rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych. Czy w tym kontekście rozważaliście państwo zajęcie stanowiska przez Sejm? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuje bardzo. Pan poseł Kłopotek, proszę bardzo.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Jest ojciec wpisany do księgi wieczystej na nieruchomości, którą ma w użytkowaniu wieczystym. Ojciec umiera, naturalnym spadkobiercą jest pani skarżąca, czyli córka. Nadal w księdze wieczystej figuruje. Czy dokończyli tę sprawę, ona lub spadkobiercy? Teraz proszę sobie wyobrazić, przecież tzw. scalenia polegają przede wszystkim na wymianie gruntów lub nieruchomości. Nawet w sytuacji, jeżeli rzeczywiście jest to udokumentowane, że starostwo… To starostwo prowadziło czy gmina?

Ekspert z BAS Krzysztof Oplustil:

Starostwo Łódź-Wschód.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Nawet w sytuacji, jeśli starosta prowadził takie postępowanie scaleniowe, to jeżeli nie uwzględnił jako strony tego użytkownika wieczystego, to popełnił absolutny błąd i to się kwalifikuje do unieważnienia takiej decyzji. Nawet jednak w sytuacji, gdyby taka strona uczestniczyła, a takie postępowanie scaleniowe byłoby absolutnie konieczne, z różnych względów, dla gminy, to gmina musi coś zaproponować, albo odszkodowanie, albo inną nieruchomość. Tego w ogóle nie uczyniono. Dziś wygląda to tak, że gdybyśmy mieli przyznać, w świetle dotychczasowych postępowań administracyjnych i przepisów, rację staroście, to ci spadkobiercy są totalnie pokrzywdzeni, że zabrano im, w sposób absolutnie nie do przyjęcia, własność, czyli użytkowanie wieczyste tej nieruchomości.

Podzielam stanowisko pana mecenasa, że jeżeli spojrzymy tylko pod kątem formalno-prawnym, to być może to rzeczywiście jest do umorzenia, bo nie została wyczerpana droga cywilna sądowa. Powstaje jednak pytanie, czy powinniśmy tylko na tym skończyć nasze dywagacje na ten temat?

Ekspert z BAS Krzysztof Oplustil:

Jeżeli mogę się ustosunkować. Według stanu faktycznego, który został zobrazowany w tej skardze, nie było mowy o tych postępowaniach, które pan poseł wspomniał. To jest jakby dodatkowy argument, bo pojawia się pytanie, czy skarżąca wyczerpała wszystkie możliwości, jakie daje jej prawo. Natomiast, panie pośle, żeby była jasność, decyzja scaleniowa została wydana przez prezydenta miasta Łodzi w 1976 roku, w czasach, gdy nie zawsze stosowano się do litery obowiązującego prawa. Wydaje się, że zarzut naruszenia wówczas obowiązującego prawa jest uprawniony. Natomiast, jeżeli chodzi o przepis zaskarżony w tej sprawie, to organy: minister i sądy, powołują się na uzasadnienie wymieniające ustawę scaleniową, która wyklucza tryby nadzwyczajne, dążąc do zapewnienia pewnej stałości stosunków. 5 lat, można się zastanawiać, czy to nie jest zbyt krótki okres, upłynęło od wydania wadliwej decyzji i nic się nie działo. Po 5 latach już nic nie

można z tym robić. Nawet skarżąca nie tyle skarży przepis, który wyklucza możliwość wzruszenia tej decyzji, co domaga się odszkodowania. Ona jest już pogodzona ze stanem faktycznym, ale chciałaby uzyskać odszkodowanie z tytułu wydania decyzji z naruszeniem prawa. Pominąłem to w moim wywodzie, ale pojawia się, to też jest w uzasadnieniu, że TK w swoim orzecznictwie rozróżnia okresy: przedkonstytucyjny i pokonstytucyjny. Przyjmuje, że w okresie przedkonstytucyjnym art. 77 ust. 1, który daje możliwość dochodzenia odszkodowania za bezprawie legislacyjne, nie znajduje zastosowania. Natomiast odszkodowania można dochodzić na podstawie przepisów wówczas obowiązujących. TK i sądy przyjęły taką cezurę czasową. To też ma znaczenie dla tego wzorca, który skarżąca przywołuje, czyli art. 77 ust. 1. Jeżeli mogłaby dochodzić odszkodowania, to na podstawie przepisów obowiązujących w dacie wyrządzenia szkody, a ta, jak przyjmują sądy, jest datą wydania wadliwej decyzji. Wtedy był art. 160 k.p.a., który umożliwiałby jej dochodzenie odszkodowania. Tam też jest wymagane wyczerpanie przewidzianej drogi, bo ostatecznie to sąd cywilny rozstrzyga o przyznaniu odszkodowania. Ona tego orzeczenia nie ma. Wydaje się, że skarżąca zbyt wcześnie wystąpiła ze skargą konstytucyjną. Powinna jeszcze iść do sądu cywilnego i taką decyzję dostać.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Kłopotek, proszę bardzo.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Jeszcze jedno spostrzeżenie. W świetle tego, co pan w tej chwili powiedział, ta kobieta, praktycznie rzecz biorąc, w świetle byłych i obecnych przepisów nie ma możliwości dochodzenia odszkodowania. W świetle prawa i orzeczeń różnych instytucji, w tym również wymiaru sprawiedliwości, sądów administracyjnych, urzędów, czyli samorządu lokalnego, ona traci własność. Być może chciała ona sprzedać tę nieruchomość, ale się dowiedziała, że są dwie księgi i sprzedać nie może. Czyli w najgorszym wypadku może być tak, że ona, mając absolutne prawo dziedziczenia tej nieruchomości, nie dostanie ani jednej złotówki. Nie dość, że nie odzyska tej nieruchomości, nie dostanie nic zastępczego, to jeszcze żadnego odszkodowania nie dostanie. Tak może być.

Ekspert z BAS Krzysztof Oplustil:

Tak może być. Jeżeli miałaby orzeczenie wydane przez sąd cywilny na podstawie Kodeksu cywilnego, to wtedy należałoby się przyjrzeć, w takiej hipotetycznej sytuacji, czy przepis – zmieniony w 2013 roku, który wyłącza tryby szczególne stosowane w orzecznictwie, również ten tryb nadzwyczajny, który stanowi przesłankę uzyskania prejudykatu, z którym później można iść do sądu – odpowiada standardowi konstytucyjnemu.

W świetle aktualnego modelu skargi konstytucyjnej, takiego, jaki mamy, który przewiduje wyczerpanie pełnej drogi prawnej i uzyskanie ostatecznego orzeczenia, ta skarga nie do końca się broni.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Janusz Sanocki, bardzo proszę.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Są dwie księgi dla tej nieruchomości? To jest kwestia sądu, a nie Sejmu i konstytucji. Sąd powinien w drodze wiarygodności ksiąg doprowadzić do likwidacji jednej z nich. Wtedy otwiera się droga sądowa a nie konstytucyjna. Stanowisko Biura jest słuszne.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

To jest zobowiązanie odszkodowawcze Skarbu Państwa.

Ekspert z BAS Krzysztof Oplustil:

Jeszcze jedna rzecz. Przepis art. 417 Kodeksu cywilnego mówi, że należy uzyskać prejudykat, stwierdzenie, że prawo zostało naruszone, chyba że ustawa stanowi inaczej. Tu jest możliwość, jeżeli adwokat albo radca prawny wskażą, że ta ustawa, wyłączając możliwość uzyskania prejudykatu, stanowi inaczej, to nie jest wykluczone, że sąd, mimo braku prejudykatu stwierdziłby, że to odszkodowanie się należy. Z tego powodu konieczne jest uzyskanie przez skarżącą tego wyroku cywilnego.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Zamykam dyskusję. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (9) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (11)

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko.

To była ostania sprawa. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.